

A Paradigm for the Development of Organizational Competencies for Local Administrative Organizations in Special Economic Zones

Charturon Thongwan

Ph.D. Candidate, Doctor of Philosophy Program in Public Administration,
Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University

Pornamrin Promgird

Associate Professor, Department of Sociology and Anthropology,
Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University

Accept: January 5, 2018

Received: April 5, 2018

Abstract

Changing economic context at the national and regional levels that results in the development of special economic zones, especially the ones along the border, and administrative problems of local administrative organizations (LAOs) have raised some interesting questions related to and led to an exploration of basic paradigms in the development of organizational competencies for LAOs in special economic zones. What is the organizational competency model for local administrative organizations? What are key variables? How to identify the appropriate organizational competency model for local administrative organizations in special economic zones.

The current study explores basic paradigms for the development of organizational competencies for local administrative organizations in special economic zones by reviewing multiple concepts of organizational competencies of local administrative organizations and analyzing similar conceptual features. It was found that a basic paradigm for enhancing organizational competencies of LAOs in special economic zones comprises four dimensions: strategic-managerial based competencies, resources-based competencies, performance-based competencies, and transformation-based competencies.

Keywords: paradigms, organizational competencies, special economic zones

กระบวนทัศน์เบื้องต้นในการพัฒนาสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ*

จาตุรนต์ ทองห้วน

นักศึกษาลัทธิสุตรปรัชญาดุสิตบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด

รองศาสตราจารย์ สาขาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ได้รับบทความ: 5 มกราคม 2561 ตอบรับตีพิมพ์: 5 เมษายน 2561

บทคัดย่อ

บริบทการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศและในระดับภูมิภาค อันส่งผลผลักดันให้มีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเฉพาะเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดน และจากสภาพปัญหาการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงก่อให้เกิดความสนใจแก่ผู้เขียนที่จะนำเสนอกระบวนทัศน์เบื้องต้นในการพัฒนาสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ว่าตัวแบบสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีโครงสร้างสมรรถนะองค์การเป็นอย่างไร มีตัวแปรสำคัญอะไรบ้างที่เป็นองค์ประกอบที่เหมาะสม เพื่อเป็นการหาตัวแบบสมรรถนะองค์การที่เหมาะสมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ผู้ศึกษาได้นำเสนอกระบวนทัศน์เบื้องต้นในการพัฒนาสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดตัวแบบสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำการวิเคราะห์คุณลักษณะที่คล้ายกันของแนวคิดที่เกิดขึ้นสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จะประกอบไปด้วยสมรรถนะ 4 ด้าน คือ สมรรถนะขององค์การในด้านการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ ด้านทรัพยากรองค์การ ด้านผลการดำเนินงาน และด้านการเปลี่ยนแปลง

คำสำคัญ : กระบวนทัศน์, สมรรถนะองค์การ, เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

บทนำ

ในปี 2558 เป็นก้าวแรกของประเทศไทย และอีก 9 ประเทศ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในการเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน Asean Economic Community (AEC) โดยประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศนั้นประกอบไปด้วย ลาว กัมพูชา เวียดนาม เมียนมาร์ มาเลเซีย สิงคโปร์ บรูไน ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย และประเทศไทย โดยมีเป้าหมาย คือ การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน ภายใต้การเคลื่อนย้ายสินค้าและปัจจัยการผลิตเสรี เพื่อนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยอุปสรรคสำคัญที่ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องเร่งแก้ไขร่วมกัน คือ การลดความเหลื่อมล้ำของระดับการพัฒนา การยกระดับความพร้อมด้านการค้าและการลงทุน อีกทั้งการปฏิรูปกฎระเบียบ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ การพัฒนามาตรการส่งเสริมการลงทุนและการอำนวยความสะดวกทางการค้า การพัฒนาศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ การสร้างและพัฒนาเครือข่ายการผลิตในภูมิภาคที่เข้มแข็ง

โดยกลยุทธ์สำคัญอย่างหนึ่งของการส่งเสริมการค้าและการลงทุนเพื่อรองรับ AEC ก็คือ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งจะครอบคลุมการพัฒนาด้านเศรษฐกิจทุกด้าน โดยจากข้อมูลของธนาคารโลกปี 2008พบว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่กลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียใต้ จะดำเนินการโดยรัฐบาลหรืออยู่ภายใต้การมีส่วนเกี่ยวข้องระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษในรูปแบบของการแปรรูปเพื่อการส่งออก โดยดำเนินกิจกรรมการผลิตในอุตสาหกรรมที่เน้นการใช้ทักษะแรงงานที่ต่ำสำหรับประเทศที่ประสบความสำเร็จในการส่งเสริมให้มีกิจกรรมการผลิตในอุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะแรงงานสูงหรืออุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะสูง หรือมีมูลค่าเพิ่มสูงในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ มาเลเซีย และไต้หวัน ซึ่งสามารถดึงดูดเงินลงทุนในอุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะสูง (วิลม บันคอง, 2557)

สำหรับประเทศไทย ที่ผ่านมาก็ได้มีนโยบายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในรูปแบบของนิคมอุตสาหกรรม โดยได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment: BOI) และพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ในปี 2520 ในส่วนของเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดนไทยนั้น ได้เริ่มมีโครงการจากการผลักดันของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ภายใต้กลยุทธ์การส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากโครงการระเบียงเศรษฐกิจ (Economic Corridors) โดย ADB ได้บรรจุแผนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้เป็น แผนปฏิบัติการ (Action Plan) เพื่อการเปลี่ยนระเบียบขนส่ง (Transport Corridors) ให้เป็นระเบียงเศรษฐกิจ

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จึงได้มีการริเริ่มแผนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ โดยเฉพาะบริเวณชายแดนในปี 2556 ในรูปแบบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, 2557) โดยภายหลังการประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ครั้งที่ 1/2557 ซึ่งที่ประชุมฯ ได้ให้ความเห็นชอบพื้นที่ ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะแรกของไทยใน 5 พื้นที่ชายแดน โดยได้มีประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ 1/2558 เรื่องกำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ 1) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก 2) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร 3) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว 4) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา 5)

ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (เมษายน – มิถุนายน 2561)

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคใต้ และตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ 2/2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 2 ได้กำหนดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 2 ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ใน 5 จังหวัด ได้แก่ 1) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย 2) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนราธิวาส 3) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย 4) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนครพนม 5) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกาญจนบุรี โดยเน้นการตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน เพิ่มการจ้างงานและสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้ประชาชน แก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามายังพื้นที่ตอนใน ปัญหาการลักลอบนำเข้าสินค้าเกษตรผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน และปัญหาความแออัดบริเวณด่านชายแดน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

และจากการศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางและมาตรการเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณพื้นที่แนวชายแดนของไทย” ของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) เมื่อปี 2558 พบว่ารูปแบบการบริหารจัดการของเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยนั้นมีรูปแบบ คือ มีคณะกรรมการร่วมจากตัวแทนของทั้งรัฐบาลกลาง ส่วนท้องถิ่น เอกชนและภาคประชาสังคม แต่จะเน้นการใช้สายการทำงานเดิมของจังหวัด คณะผู้วิจัยพบว่า การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษจะทำให้ความเป็นอยู่ดีขึ้น แต่การเข้ามาของคนต่างถิ่นจะทำให้การแข่งขันเพิ่มสูงขึ้นและประชาชนรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพเศรษฐกิจและสังคมใหม่ได้ นอกจากนั้นอาจเกิดปัญหาอาชญากรรม และยาเสพติดจากการที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้ามาในพื้นที่มากขึ้น สำหรับผลกระทบทางด้านความมั่นคงและการปกครอง เนื่องจากกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ได้ถูกจัดตั้งโดยกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูง ดังนั้น จึงก่อให้เกิดข้อพิจารณา คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นเพียงกรอบการดำเนินการในเชิงรูปแบบเท่านั้นทำให้เกิดปัญหากับผู้นำไปปฏิบัติใช้ โดยเฉพาะเรื่องมาตรฐานการดำเนินการของรัฐที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะและมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากซึ่งกระจายอยู่ในพระราชบัญญัติหลายเรื่องหลายกรณี นอกจากนั้นยังขาดการกำหนดกระบวนการที่มีความชัดเจนและถูกต้องตามกฎหมายต่างๆซึ่งก่อให้เกิดความสับสนและล่าช้าต่อผู้ปฏิบัติในการดำเนินการ

ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในปัจจุบันมีทิศทางของการพัฒนาการในด้านกฎหมายที่วางแนวทาง เพื่อพัฒนา ส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น แนวโน้มการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองของประเทศ มีทิศทางที่จะมีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น ความต้องการของประชาชนและของพื้นที่มีความเฉพาะเจาะจงขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องพัฒนาพื้นที่ให้ทันกับความเจริญที่จะเข้ามา แต่ด้วยขอบเขตอำนาจหน้าที่ ทรัพยากรที่มีอยู่ไม่ว่าจะเป็นรายได้หรือบุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัด การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้บริหารจัดการในรูปแบบที่เหมาะสม จึงมีความสำคัญที่จะต้องเร่งดำเนินการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจให้ควบคู่ไปกับการพัฒนาบริหารจัดการท้องถิ่นและคุณภาพชีวิตของประชาชนที่จะหลั่งไหลเข้ามาในพื้นที่เพิ่มมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยจะต้องพัฒนาทั้งระบบและทุกมิติของพื้นที่ เพื่อให้เหมาะสมกับการบริหารจัดการ เรื่องสังคม คน สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม การศึกษารายได้ โครงสร้างพื้นฐาน รวมไปถึงด้านวัฒนธรรมระหว่างประเทศที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับต้น ๆ แต่องค์กร

ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (เมษายน – มิถุนายน 2561)

ปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็มีสภาพปัญหาการบริหารอยู่หลายประการ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีปัญหาการบริหารเชิงยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ บุญศรี พรหมมาพันธ์ และ เสน่ห์ จัยโต (2550, น. 5) เรื่องแบบจำลององค์การบริหารส่วนตำบลที่มุ่งเน้นกลยุทธ์ในการดำเนินงาน โดยพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดการบริหารเชิงยุทธศาสตร์รวมทั้งขาดการนำเอาองค์การมุ่งเน้นกลยุทธ์และแผนที่กลยุทธ์ มาประยุกต์ใช้ในการบริหารยุทธศาสตร์ มีการดำเนินงานการบริหารยุทธศาสตร์ยังไม่สอดคล้องกับหลักการ แนวคิด ทฤษฎีการบริหารยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีการวิเคราะห์สถานการณ์ยังไม่ถูกต้องครบถ้วน และเป็นจริง มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ค่านิยมหลัก ประเด็นยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ วัตถุประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมายและโครงการริเริ่ม ยังไม่สอดคล้องสัมพันธ์กันอย่างบูรณาการเชิงเหตุผล มีการดำเนินกลยุทธ์ไม่เหมาะสมทั้งการแปลงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติจากสภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารยุทธศาสตร์สู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การบริหารยุทธศาสตร์สู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ประการต่อมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาการบริหารองค์การสมัยใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ เสน่ห์ จัยโต (2554, น. 7) เรื่องการพัฒนาขีดสมรรถนะบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพบว่าการดำเนินงานระบบรางวัลคุณภาพการจัดการภาครัฐ อยู่ในระดับปานกลาง ทั้งในด้านการนำองค์การ การวางแผนกลยุทธ์ การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การวัดผล การวิเคราะห์และการบริหารความรู้ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การบริหารกระบวนการ และผลลัพธ์การดำเนินงาน ตามคำรับรองในการปฏิบัติราชการ จากสภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารองค์การสมัยใหม่ จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การบริหารองค์การสมัยใหม่ และประการสุดท้าย คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดการนำเอาระบบบริหารสมรรถนะมาใช้ (Competency Management) ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ เสน่ห์ จัยโต (2554, น. 137-139) เรื่องการพัฒนาขีดสมรรถนะบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดการนำเอาระบบการบริหารสมรรถนะมาใช้ ทั้งการสรรหา การคัดเลือกบุคลากร การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพัฒนาบุคลากรและการจ่ายค่าตอบแทน องค์การบริหารส่วนตำบลมีความต้องการพัฒนาสมรรถนะหลักใน 6 สมรรถนะ ประกอบด้วย จิตสำนึกบริการ ความรอบรู้ ด้านวัฒนธรรมองค์การ การสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วม จิตสำนึกประชาธิปไตย ความรอบรู้ ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการทำงานเป็นทีม เทศบาลมีความต้องการพัฒนาสมรรถนะใน 6 สมรรถนะ ประกอบด้วย จิตสำนึกบริการ คุณธรรมจริยธรรมและความรับผิดชอบต่อส่วนรวม การสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วม การจัดการความขัดแย้งในชุมชน การคิดริเริ่มนอกกรอบ และการทำงานเป็นทีม องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความต้องการพัฒนาสมรรถนะใน 6 ด้าน ประกอบด้วย ความรอบรู้ด้านวัฒนธรรมองค์การ การคิดประดิษฐ์นวัตกรรมใหม่ การสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วม การทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ ความรอบรู้ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการทำงานเป็นทีม จากสภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารทุนมนุษย์จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การบริหารทุนมนุษย์

ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (เมษายน – มิถุนายน 2561)

ในการทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องใช้บุคลากร งบประมาณ และระบบการบริหารที่มีคุณภาพ จึงมีการถ่ายโอนบุคลากรแก่ท้องถิ่นด้วย ในส่วนงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จาก 3 แหล่งด้วยกัน คือ 1) รายได้ที่ได้จากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ 2) ภาษีประเภทต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง และ 3) รายได้ที่หน่วยงานอื่นมีหน้าที่จัดเก็บเพิ่มให้จากภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ซึ่งจำนวนรายได้ดังกล่าววันวันจะเพิ่มมากขึ้นโดยลำดับ ดังนั้น ด้วยภารกิจที่มากขึ้นและงบประมาณที่เพิ่มขึ้นเช่นนี้ จึงมีคำถามถึงขีดความสามารถในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเกิดขึ้น นักวิชาการมองว่า ศักยภาพและการบริหารหรือการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประเด็นทางวิชาการที่สำคัญต่ออนาคตของประเทศชาติ (พิรสิทธิ์ คำวนณศิลป์ และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ, 2546 : 2) (โปรดพิจารณาเพิ่มเติม โกวิทย์ พวงงาม, 2552: 3 ; พิรสิทธิ์ คำวนณศิลป์ และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ, 2551: 20) ทั้งนี้เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดต่อวิถีชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ (โปรดพิจารณาเพิ่มเติม วนนิลา อ่อนประดิษฐ์, 2560: 55) ที่เป็นประชาชนในระดับรากหญ้า ที่การบริการสาธารณะจากรัฐ ยังเป็นปัจจัยที่สำคัญในวิถีชีวิตระดับต้น ๆ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยงานที่มีความท้าทายระหว่างภารกิจที่รับผิดชอบกับขีดความสามารถในการดำเนินงาน ยิ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จึงเป็นหน่วยงานที่มีความท้าทายระหว่างภารกิจที่รับผิดชอบกับขีดความสามารถในการดำเนินงาน การดูขีดความสามารถในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องดูความพร้อมของสมรรถนะองค์กรในด้านต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะหน่วยงานหรือองค์กรที่มีสมรรถนะองค์กรอยู่ในระดับสูงย่อมที่จะมีขีดความสามารถในการปฏิบัติงานสูงจนสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กรที่ได้กำหนดไว้ (Amit and Schoemaker, 1993 ; Grindle and Hilderbrand, 1995 : 445 ; Grant, 1996 : 377)

จากบริบทการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศและในระดับภูมิภาคอันส่งผลผลักดันให้มีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเฉพาะเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดน และจากสภาพปัญหาการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงก่อให้เกิดความสนใจแก่ผู้เขียนที่จะนำเสนอกระบวนทัศน์เบื้องต้นในการพัฒนาสมรรถนะองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ว่าตัวแบบสมรรถนะองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีโครงสร้างสมรรถนะองค์กรเป็นอย่างไร มีตัวแปรสำคัญอะไรบ้างที่เป็นองค์ประกอบ ที่เหมาะสม เพื่อเป็นการหาตัวแบบสมรรถนะองค์กรที่เหมาะสมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ผู้เขียนเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางวิชาการและเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาสมรรถนะหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. โดยผลจากการศึกษานี้ทำให้ทราบถึงตัวแบบสมรรถนะองค์กรที่เหมาะสมหรือที่เป็นลักษณะเด่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย อันที่จะนำไปสู่การเสริมสร้างความ

ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (เมษายน – มิถุนายน 2561)

เข้าใจทั้งในเชิงวิชาการ และในแง่ของการนำไปสู่การปฏิบัติเชิงนโยบาย เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งและการพัฒนาสมรรถนะองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยต่อไป

2. ทำให้ทราบว่าการพัฒนาสมรรถนะองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มีองค์ประกอบใดบ้างที่เอื้อต่อการที่จะพัฒนาสมรรถนะองค์กร และองค์ประกอบใดบ้างที่ไม่เอื้อหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสมรรถนะองค์กร ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะเป็นข้อมูลทางวิชาการที่มีคุณประโยชน์ ทั้งในแง่ของการสร้างความเข้าใจเชิงวิชาการ และในแง่ของการที่จะนำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดการพัฒนาสมรรถนะองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แท้จริงในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยต่อไป

3. ทำให้ได้ซึ่งข้อเสนอแนะในการพัฒนาสมรรถนะองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับแต่ละชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งข้อมูลทั้งหมดนี้จะเป็นประโยชน์ทั้งต่อสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะในด้านการเรียนการสอน รวมถึงหน่วยงานราชการทั้งในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย รวมถึงสถาบันการศึกษาที่สนใจในการนำเอาผลการวิจัยนี้ไปใช้ประโยชน์ในการแก้ปัญหาการพัฒนาสมรรถนะองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชุมชนท้องถิ่น และรวมถึงการกำหนดนโยบายเพื่อการวางแผนพัฒนาภูมิภาคให้มีความมั่นคงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมากขึ้นต่อไปในอนาคต

ความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ส่งผลต่อสมรรถนะองค์กร

เขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นพื้นที่พิเศษหรือเป็นพื้นที่บางส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุนจากทางรัฐในการที่จะพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการค้าขายสินค้าและตลอดถึงบริการหรือการลงทุน เพื่อที่จะรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจอันสืบเนื่องมาจากการค้าขายบริเวณพรมแดนและการค้าเสรีภายใต้กรอบของอาเซียน โดยซึ่งประโยชน์ของการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือจะได้เป็นพื้นที่ซึ่งได้รับการผ่อนปรนในเรื่องกฎระเบียบในการลงทุน และมีการได้ให้สิทธิพิเศษหลายประการแก่นักลงทุน รวมไปถึงสิทธิประโยชน์ในด้านภาษี เพื่อที่จะดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อเป็นการกระตุ้นให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ยังจะมีการอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ ให้กับนักลงทุนหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการอำนวยความสะดวกในด้านข้อมูลข่าวสาร การให้อำนวยความสะดวกในการทำธุรกรรม การบริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น

ซึ่งโดยศักยภาพในการจัดการด้านพรมแดนไทยในการพัฒนา “ความเป็นเมืองชายแดน” ไปสู่การเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น มีสิ่งที่ควรที่จะพิจารณาเป็น 2 ประเด็น คือ

(1) เป็นเมืองชายแดนที่จะต้องมีการบริหารจัดการ ตัวอย่างเช่น กรณีเมืองชายแดนอำเภอแม่สอด ในพื้นที่จังหวัดตาก ก็ได้มีการวางแผนทางในการพัฒนาไปเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด มาตั้งแต่ปี 2547 แต่ความคืบหน้าก็เป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งตรงกันข้ามกับเมืองเมียวดีของประเทศเมียนมา ที่เปรียบเสมือน

ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (เมษายน – มิถุนายน 2561)

เมืองคู่แฝดกับแม่สอด ที่ขณะนี้ถูกยกระดับขึ้นเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเมียวดี เพื่อที่จะเตรียมพร้อมรับการลงทุนจากนักลงทุนต่างชาติแล้วตั้งแต่ปี 2554

(2) เป็นเมืองชายแดนต้องมีระบบในการกระจายความรับผิดชอบ และทรัพยากรที่เพียงพอให้กับหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามกฎหมายแล้วจะทำให้องค์กรท้องถิ่นสามารถพัฒนาพื้นที่เองได้ สิ่งที่สำคัญคือ องค์กรส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีองค์ความรู้และสามารถที่จะนำเอาองค์ความรู้มาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ในระดับพื้นที่ และสามารถที่จะเอื้อให้กับภาคเอกชนที่เขามีเงินทุนอยู่แล้ว สามารถที่จะพัฒนาศักยภาพ หรือสามารถเปลี่ยนแปลงพื้นที่เมืองได้

ในการที่จะพัฒนาพื้นที่เฉพาะให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษจะนำมาซึ่งการกระตุ้นทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งด้านการค้า ด้านการลงทุน ตลอดจนการจ้างแรงงาน โดยที่ปัจจัยที่ทำให้ประสบความสำเร็จจะต้องผ่านการศึกษา มีการวางยุทธศาสตร์และรูปแบบการพัฒนา แต่ก็ต้องไม่ลืมว่า ในการพัฒนานั้นแม้จะนำมาซึ่งโอกาสอันเป็นผลดีต่อภาคเศรษฐกิจ แต่ในทางกลับกันก็นำมาซึ่งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในหลายมิติ โดยเฉพาะผลกระทบทางด้านสังคมที่จำต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการพัฒนาด้วยเช่นกัน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการเตรียมความพร้อม ซึ่งการพัฒนาในพื้นที่ให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษจะนำมาซึ่งโอกาส ดังนี้

1. ทำให้ปริมาณและมูลค่าทางการค้าและการบริการตามแนวชายแดนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดมีการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One - Stop Service) โดยที่สามารถสอดคล้องกับระบบ Asean Single Window ซึ่งก็จะสามารถสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติให้เข้ามาลงทุนมากขึ้น

2. รายได้ที่มาจากการท่องเที่ยวจะเพิ่มขึ้น และเมื่อมีการเชื่อมโยงการท่องเที่ยวของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างเป็นระบบ ซึ่งก็จะช่วยเสริมสร้างบรรยากาศที่สามารถเอื้ออำนวยต่อการท่องเที่ยวในภูมิภาคให้สามารถขยายตัวไปได้อย่างรวดเร็ว

3. รายได้ที่มาจากการเก็บภาษีจะมีเพิ่มขึ้น ทั้งภาษีสกุลการ ภาษีเงินได้ ภาษียานพาหนะ รวมถึงค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

4. ประชาชนในพื้นที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีงานทำ มีธุรกิจใหม่ ๆ เกิดขึ้น มีการพัฒนาตนเองทั้งทางด้านภาษา ทักษะ และองค์ความรู้อื่น ๆ เพื่อที่จะทำให้สามารถปรับตัวเองให้ทันกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และรวมถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

5. เมื่อเกิดมีโครงการใหญ่ ๆ ที่เกิดขึ้นตามนโยบายและตามยุทธศาสตร์การพัฒนาที่กำหนดไว้ จะทำให้การพัฒนาทางด้านอื่น ๆ ตามมาด้วย

6. สามารถได้ประโยชน์จากแรงงานของประเทศเพื่อนบ้าน และเป็นการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้าเมือง

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่ารูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของไทยนั้นจะได้เลือกแบบใดก่อนหลัง ความละเอียดอ่อน ในเรื่องผลกระทบด้านบวกและลบในแต่ละพื้นที่ก็มีความแตกต่างกัน ซึ่งแตกต่างกันไปตาม

ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (เมษายน – มิถุนายน 2561)

พื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ นอกจากเรื่องที่จะเกิดผลดีต่อภาคเศรษฐกิจอันเป็นปัจจัยหลักแล้ว จำเป็นที่จะต้องหารูปแบบที่มีเหมาะสมในระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ โดยการเห็นพ้องต้องกันของคนในพื้นที่ รวมถึงการรับรู้ที่เท่าเทียมกันในการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อที่จะลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตามมาจากการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษจึงอาจนำมาซึ่งผลกระทบ ดังนี้

1. การจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติระหว่างชุมชนกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ การประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษที่เกิดขึ้นในพื้นที่ใด ๆ อาจมีผลกระทบเกิดขึ้นกับคนในท้องถิ่นในด้านอำนาจและรวมถึงสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งนี้ด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถจัดการทรัพยากรทั้งหมดในพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยไม่ว่าจะเป็นการครอบครองที่ดินการจัดระบบชลประทานการจัดการทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรทางทะเล ซึ่งอาจที่จะมีผลให้เศรษฐกิจชุมชนและสังคมท้องถิ่นอ่อนแอลง

2. ระบบเศรษฐกิจชุมชนและรวมถึงวิถีชีวิตของคนท้องถิ่น ชุมชนดั้งเดิมที่อาศัยอยู่หรือทำมาหากินในพื้นที่ที่ประกาศจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ อาจได้รับผลกระทบ ในการสูญเสียอาชีพรวมถึงถิ่นฐานบ้านเกิด รูปแบบวิถีชีวิตการเปลี่ยนแปลงเชิงวัฒนธรรมเนื่องมาจากเขตเศรษฐกิจพิเศษจะดำเนินการตามกฎหมายให้มีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินของชุมชน เพื่อดำเนินการใช้กับพื้นที่เพื่อการอุตสาหกรรม เกษตรกรรม รวมถึงการท่องเที่ยวหรือกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ซึ่งการดำเนินการในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถสร้างรายได้และผลกำไรจากสิทธิพิเศษต่าง ๆ ที่ได้รับไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการยกเว้นภาษี ด้านการว่าจ้างแรงงานที่มีราคาถูกและรวมถึงด้านการได้รับการละเว้นข้อบังคับทางกฎหมาย รวมถึงการไหลลงทุนของนักลงทุนต่างชาติ แต่สำหรับรายได้เหล่านี้อาจกระจุกตัวอยู่กับคนไม่กี่กลุ่ม ขณะที่ประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรเอง อาจที่จะมีรายได้จากเพียงค่าจ้างที่ได้รายวันหรืออาจที่จะไม่ได้ผลประโยชน์จากส่วนนี้เลยหากเจ้าของกิจการเลือกที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวซึ่งค่าแรงถูกกว่ามาก

4. การว่าจ้างงานและการกระจายรายได้ การที่ประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ใด อาจจะนำมาซึ่งการย้ายถิ่นฐานอพยพแรงงานข้ามชาติในปริมาณที่เพิ่มขึ้น มีความเป็นไปได้ค่อนข้างสูงที่จะมีการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแทนคนที่อยู่ในท้องถิ่น เนื่องจากแรงงานต่างด้าวมักค่าแรงถูกกว่าคนในท้องถิ่นอาจจะว่างงานและการเข้าไม่ถึงทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะใช้ในการผลิตของคนในท้องถิ่นเอง

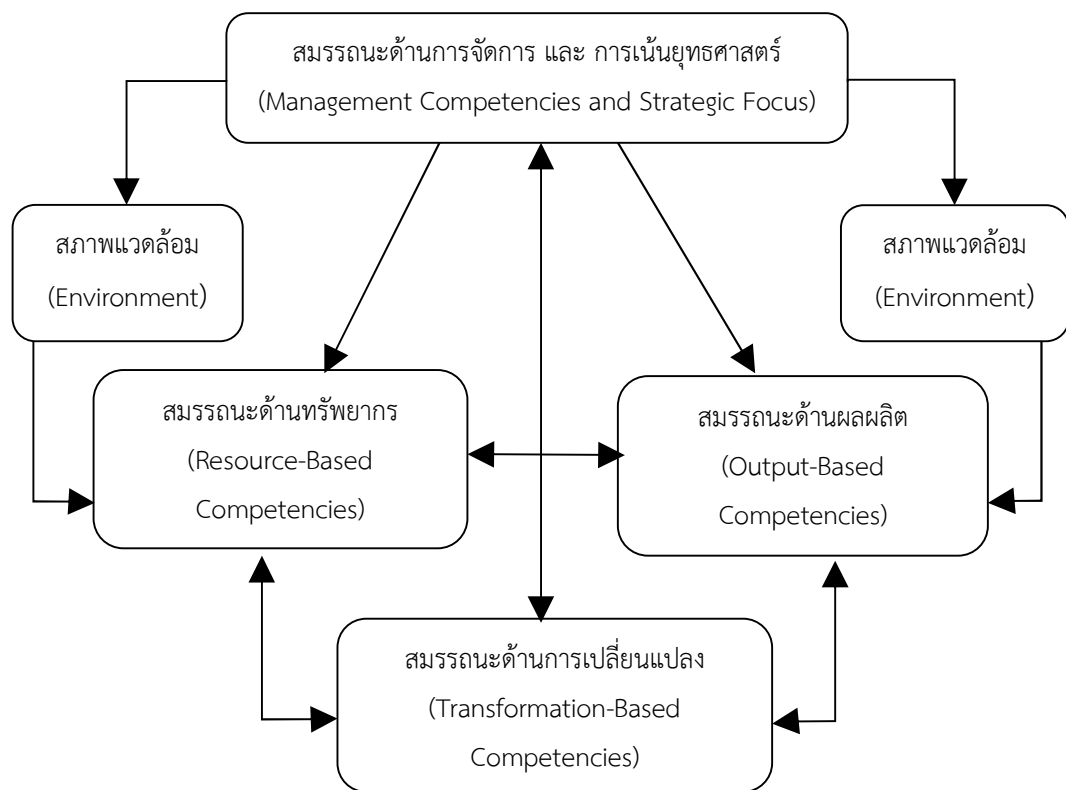
โดยสรุปแล้วเขตเศรษฐกิจพิเศษจะเป็นพื้นที่พิเศษหรือพื้นที่บางส่วนของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลส่วนกลางในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการค้าสินค้าและด้านบริการหรือด้านการลงทุน เพื่อที่จะรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ตัวเมืองชายแดนต้องมีระบบกระจายซึ่งความรับผิดชอบ และทรัพยากรที่เพียงพอให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยตามกฎหมายแล้วจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะพัฒนาพื้นที่เองได้ สิ่งที่สำคัญคือ องค์กรท้องถิ่นนั้นจะต้องมีทั้งองค์ความรู้และนำเอาองค์ความรู้มาใช้ให้เกิดประโยชน์ในพื้นที่ และสามารถที่จะเอื้อให้กับภาคเอกชนที่เขามีเงินทุนอยู่แล้ว สามารถพัฒนาศักยภาพหรือเปลี่ยนแปลงพื้นที่เมืองได้

แนวคิดตัวแบบสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการนำเสนอกระบวนการทัศน์เบื้องต้นในการพัฒนาสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ครั้งนี้ โดยผู้ศึกษามอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นองค์การ คือ องค์การภาครัฐ ดังนั้น ในการพัฒนาตัวแบบสมรรถนะองค์การขึ้นมาเพื่อใช้ในการพัฒนาสมรรถนะองค์การของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรต้องศึกษาตัวแบบสมรรถนะองค์การ ที่นักวิจัย หรือ นักวิชาการด้านสมรรถนะ องค์การ ได้พัฒนาขึ้นก่อนหน้านี้ ทั้งนี้ เพื่อค้นหาโครงสร้างหรือแบบแผนของตัวแบบสมรรถนะองค์การที่มีความ เหมาะสม ซึ่งสามารถพัฒนาไปสู่ตัวแบบสมรรถนะองค์การ ที่ใช้ในการศึกษากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป หนึ่ง จากการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวกับตัวแบบสมรรถนะองค์การ ผู้ศึกษาพบว่า มีนักวิจัยหรือนักวิชาการ หลายคนที่มีความสนใจ และได้พัฒนาตัวแบบสมรรถนะองค์การขึ้น ซึ่งผู้ศึกษาได้ทำการประมวล และจะนำเสนอ ตัวแบบที่เห็นว่า มีความน่าสนใจและมีความสำคัญต่อการนำเสนอครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

1. ตัวแบบสมรรถนะองค์การเพื่อความได้เปรียบในการแข่งขันที่ยั่งยืน

Lado et al. (1992: 77-91) ได้เสนอตัวแบบสมรรถนะองค์การ (Competency-based Model) ซึ่ง พัฒนาขึ้นจากทฤษฎีที่สำคัญๆ คือ ทฤษฎีสภาพแวดล้อมนิยัตินิยม (Environmental Determinism) หรือ แนวคิดภาวะแวดล้อมต้องเป็นไปตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ ยุคคลาสสิก (Neoclassical Economic Theory) ที่ให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมขององค์การว่าเป็นปัจจัย หนึ่งที่มีอิทธิพลต่อผลการดำเนินงานขององค์การ ทฤษฎีการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management Theory) และทฤษฎีฐานทรัพยากรองค์การ (Resources-based Theory) Lado et al. เรียกตัวแบบที่ พัฒนาขึ้นว่า ตัวแบบสมรรถนะองค์การเพื่อความได้เปรียบในการแข่งขันที่ยั่งยืน ตัวแบบดังกล่าวมีองค์ประกอบที่ เป็นสมรรถนะองค์การในแต่ละด้านโดยแบ่งเป็น 5 มิติ คือ 1) สมรรถนะด้านการจัดการ และการให้ความสำคัญ กับยุทธศาสตร์ 2) สมรรถนะด้านทรัพยากร 3) สมรรถนะด้านการเปลี่ยนแปลง 4) สมรรถนะด้านผลผลิต 5) สภาพแวดล้อม ดังแสดงในภาพที่ 1.1 ต่อไปนี้



ภาพที่ 1.1 ตัวแบบสมรรถนะองค์การเพื่อความได้เปรียบในการแข่งขันที่ยั่งยืน
ที่มา: Lado et al., 1992: 82

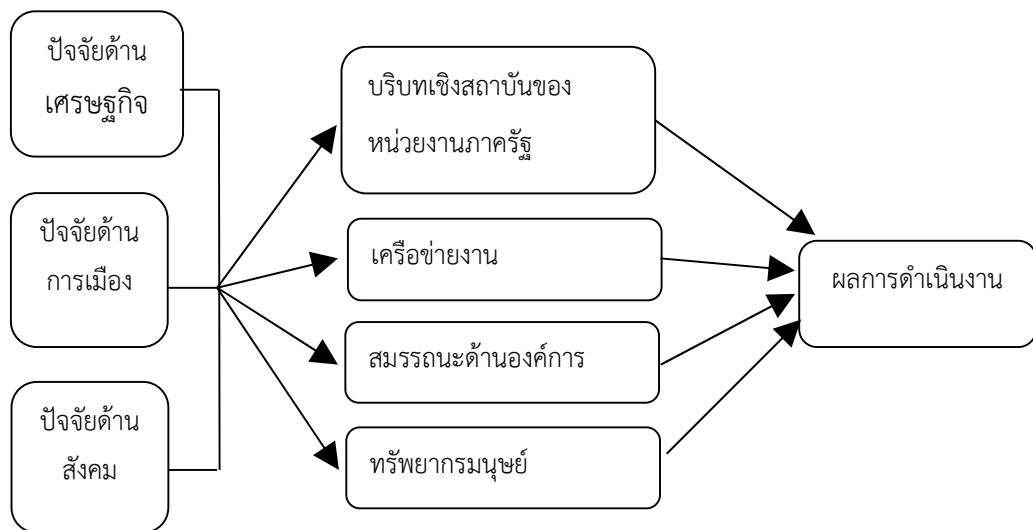
จากภาพที่ 1.1 Lado et al. มองว่า หากองค์กรมีสมรรถนะในแต่ละด้านอยู่ในระดับสูง ก็จะทำให้ องค์กรมีขีดความสามารถสูงในการปฏิบัติงานและการแข่งขัน และ ยังมองต่อไปว่า สมรรถนะในแต่ละด้านจะมีความสัมพันธ์กัน อนึ่ง นอกจากสมรรถนะที่สำคัญทั้ง 4 ด้านแล้ว Lado et al. ยังมองว่า สมรรถนะด้านการจัดการและการให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์จะมีผลทำให้เกิดปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม (Environment) ซึ่งปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมดังกล่าว จะมีผลต่อสมรรถนะด้านทรัพยากรเช่นเดียวกับสมรรถนะด้านผลผลิตที่จะทำให้เกิดปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม (Environment) และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมดังกล่าวก็จะกลับไปมีผลต่อสมรรถนะด้านการจัดการและการให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ เป็นความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผล

2. ตัวแบบสมรรถนะของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Hikderbrand and Grindle (1994) นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ได้ทำการศึกษาวิจัยในโครงการของ UNDP เรื่อง Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector การศึกษาค้างนี้มีเป้าหมายที่สำคัญคือ ต้องการประเมินและค้นหาแนวทางที่จะเสริมสร้างสมรรถนะที่มีประสิทธิภาพ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้พัฒนาตัวแบบสมรรถนะองค์กรภาครัฐขึ้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถือว่าเป็นองค์การของภาครัฐรูปแบบหนึ่ง โดยตัวแบบดังกล่าว

ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (เมษายน – มิถุนายน 2561)

ได้แบ่งสมรรถนะออกเป็น 5 มิติ คือ 1) สภาพแวดล้อมการปฏิบัติงาน (The Action Environment) 2) บริบทเชิงสถาบันของหน่วยงานภาครัฐ (The Institutional Context of the Public Sector) 3) เครือข่ายงาน (The Task Network) 4) สมรรถนะด้านองค์การ (Organization) และ 5) ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources) อนึ่ง ความสัมพันธ์ของสมรรถนะในแต่ละมิติ Hilderbrand and Grindle ได้แสดงในรูปของกรงความคิด ดังภาพที่ 1.2



ภาพที่ 1.2 ตัวแบบแสดงมิติสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐ

ที่มา: Hikderbrand and Grindle, 1994: 446.

จากตัวแบบดังกล่าว Hikderbrand and Grindle ได้แบ่งสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐออกเป็น 5 มิติ ในมิติแรก คือ สมรรถนะที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมการปฏิบัติงาน ที่วัดจากปัจจัย 3 ด้าน คือ 1) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ วัดจากระดับการเจริญเติบโตของผลผลิตมวลรวมของชาติ (GNP) เงินไหลของตลาดภายในนอกประเทศสำหรับสินค้าและเงินทุน เงินไหลของตลาดภายในประเทศระดับการพัฒนาของภาคเอกชน ลักษณะความช่วยเหลือด้านการพัฒนาที่มีผลต่อกิจกรรมที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ 2) ปัจจัยด้านการเมือง วัดจากระดับของความเป็นผู้นำที่ส่งเสริมการปฏิบัติงานความสามารถในการระดมมวลชนทางการเมือง ระดับการใช้หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legitimacy) ของรัฐบาลและระดับการพัฒนาของสถาบันทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง การเลือกตั้ง สภาผู้แทนราษฎร และ กลุ่มผลประโยชน์ 3) ปัจจัยทางสังคม วัดจากระดับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศ ระดับความอดกลั้นระหว่างกลุ่มคนในสังคมเมืองเกิดสภาวะความตึงเครียดขึ้นในสังคม ขอบเขตการเคลื่อนไหวและความต้องการทางสังคม ระดับการพัฒนาขององค์กรเอกชน (NGO) และระดับการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ในมิติที่สอง คือ สมรรถนะที่เกี่ยวกับบริบทเชิงสถาบันของหน่วยงานภาครัฐ วัดจากการใช้กฎหมายและการควบคุมที่มีผลต่อราชการพลเรือนและการดำเนินงานของรัฐบาล ระดับการสนับสนุนด้านการเงินและงบประมาณในการปฏิบัติงาน และนโยบายที่มี

ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (เมษายน – มิถุนายน 2561)

ผลสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนา ในมิติที่สาม คือ สมรรถนะเกี่ยวกับเครือข่ายงาน วัดจากขีดความสามารถของหน่วยงานในการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในลักษณะของเครือข่ายการทำงาน ในมิติที่สี่ คือ สมรรถนะที่เกี่ยวกับองค์การ วัดจากความสามารถในการจัดโครงสร้างองค์การ กระบวนการ ทรัพยากรและรูปแบบการจัดการที่มีความเหมาะสมกับงาน และ ในมิติที่ห้า คือ สมรรถนะด้านทรัพยากรมนุษย์ วัดจากความสามารถในการสรรหา การฝึกอบรม การใช้ทรัพยากรมนุษย์อย่างเป็นประโยชน์ และความสามารถในการรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพไว้ให้อยู่กับหน่วยงาน อนึ่ง ในการนำเสนอครั้งนี้ ตัวแปรตาม ซึ่งได้รับผลจากอิทธิพลของสมรรถนะในแต่ละมิติ คือ ผลการดำเนินงาน ซึ่งเป็นผลผลิตของหน่วยงานภาครัฐ ที่ผู้เขียนวัดจาก ความมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิภาพ และความยั่งยืน

3. ตัวแบบสมรรถนะด้านการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Zwanikken (1995) ได้ทำการศึกษาวิจัยในโครงการของ UNDP/MDGM เรื่อง Sierra Leone: December 1994 Public Sector Management Capacity Assessment & Decentralization Mission ซึ่งมีเป้าหมายในการประเมินสมรรถนะในการจัดการของภาครัฐ (PSMCA) ในประเทศ Sierra Leone (ประเทศในทวีปแอฟริกา) ในการศึกษาครั้งนี้ Zwanikken ได้พัฒนากรอบความคิดในการวัดสมรรถนะการจัดการภาครัฐ (PSMCA Model) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถือว่าเป็นองค์การของภาครัฐรูปแบบหนึ่ง โดยผู้วิจัยได้แบ่งสมรรถนะออกเป็น 5 มิติ คือ 1) สมรรถนะด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ วัดจากปัจจัย 3 ด้าน คือ (1) ปัจจัยด้านการฝึกอบรม (2) ปัจจัยด้านการรับบุคลากรเข้าทำงาน (Recruitment) (3) ปัจจัยด้านขีดความสามารถของทรัพยากรมนุษย์และทักษะที่มี 2) สมรรถนะด้านโครงสร้างองค์การ วัดจากปัจจัย 8 ด้าน คือ (1) ปัจจัยด้านเป้าหมายของการจัดให้บริการสาธารณะ (2) ปัจจัยเชิงระบบที่ส่งเสริมข้าราชการในการปฏิบัติงาน (3) ปัจจัยด้านโครงสร้างของงาน (4) ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ (5) ปัจจัยด้านการปฏิบัติและทัศนคติเกี่ยวกับการจัดการ (6) ปัจจัยด้านทรัพยากรทางกายภาพ (7) ปัจจัยด้านการสื่อสาร และ (8) ปัจจัยด้านความช่วยเหลือทางเทคนิค 3) สมรรถนะด้านโครงสร้างและปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การวัดจากปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ และการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดให้บริการสาธารณะ 4) สมรรถนะด้านสภาพแวดล้อมเชิงสถาบันวัดจากปัจจัยด้านกฎระเบียบที่ใช้ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดให้บริการสาธารณะ และปัจจัยด้านการสนับสนุนด้านการเงินและงบประมาณ 5) สมรรถนะด้านสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน วัดจากปัจจัย 4 ด้าน คือ (1) ปัจจัยด้านการเมือง (2) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ (3) ปัจจัยด้านสังคม และ (4) เงื่อนไขทางวัฒนธรรม

4. ตัวแบบรวมสมรรถนะที่สมบูรณ์

Escrig – Tena and Bou-Llugar (2005) ในงานวิจัยเรื่อง “A Model for Evaluating Organizational Competencies: An Application in the Context of a Quality Management Initiative.” โดยงานวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยทั้งสองได้มุ่งเน้นศึกษาสมรรถนะองค์การในบริบทขององค์การที่มีการจัดการเชิงคุณภาพทั้งเน้นการวิเคราะห์ความน่าเชื่อถือและความถูกต้องของมาตรฐานวัดผลลัพธ์

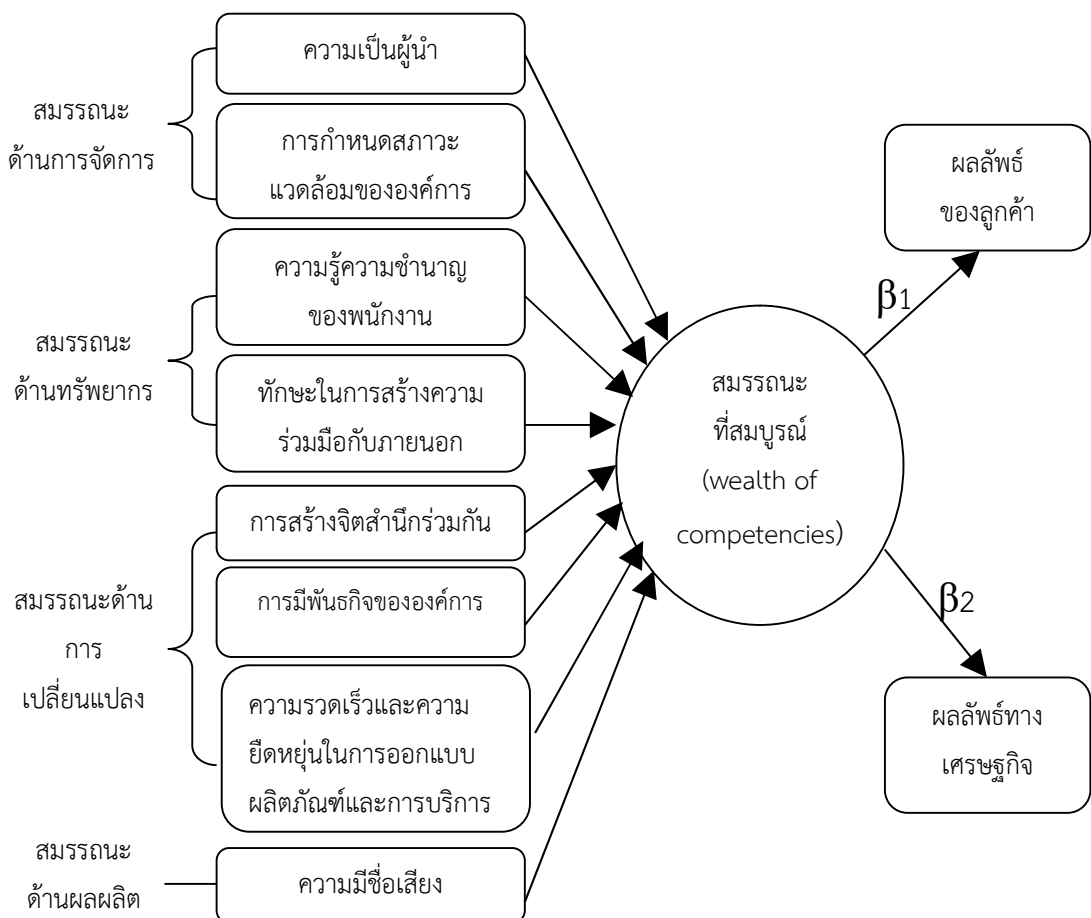
ในการศึกษาครั้งนี้ Escrig – Tena and Bou-Llugar ได้พัฒนาตัวแบบสมรรถนะองค์การขึ้นจากทฤษฎีที่สำคัญ คือ ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management Theory) ทฤษฎีฐานทรัพยากร

ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (เมษายน – มิถุนายน 2561)

องค์การ (Resource-based Theory of the Firm) ทฤษฎีสมรรถนะเชิงพลวัต (The Dynamic Capability Theory) ทฤษฎีฐานความรู้ (The Knowledge-based Theory) และแนวคิดของ Lado et al. (1992) โดยตัวแบบดังกล่าว คณะผู้วิจัยเรียกว่าตัวแบบรวมสมรรถนะที่สมบูรณ์ (Aggregate Model of the Wealth of Competencies) ซึ่งคณะผู้วิจัยให้เหตุผลว่า สมรรถนะที่สมบูรณ์นั้นเกิดจากสมรรถนะองค์การในด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายในแต่ละด้านก็เป็นสมรรถนะหนึ่ง ๆ เมื่อสมรรถนะในแต่ละด้านนั้นมารวมกันก็จะเป็นสมรรถนะที่สมบูรณ์ขององค์การ (The Organization's Wealth of Competencies) ด้วยเหตุนี้ Escrig - Tena and Bou-LLusar จึงได้แบ่งสมรรถนะองค์การออกเป็น 4 ด้าน คือ สมรรถนะด้านการจัดการ (Managerial Competencies) สมรรถนะด้านทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Input-based Competencies) สมรรถนะด้านการเปลี่ยนแปลง (Transformation-based Competencies) และ สมรรถนะด้านผลผลิต (Output-based Competencies) โดยสมรรถนะในแต่ละด้าน คณะผู้วิจัยได้แยกเป็นองค์ประกอบย่อย จากนั้นจึงสร้างมาตรวัดขึ้นเพื่อวัดในแต่ละองค์ประกอบ คือ ด้านที่หนึ่ง สมรรถนะด้านการจัดการ (Managerial Competencies) มี 2 องค์ประกอบ คือ 1) ความเป็นผู้นำ (Leadership) ที่วัดจากความสามารถในการสร้างการยอมรับต่อผู้ได้บังคับบัญชา ทักษะในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุข้อตกลงในเป้าหมายของงานร่วมกัน ความสามารถในการจัดการทีมงาน 2) การกำหนดสภาพแวดล้อมขององค์การ (Enacting Organizational Environment) วัดจากการที่สมาชิกมีความเข้าใจที่ชัดเจนในเป้าหมายขององค์การร่วมกัน สมาชิกองค์การเข้าใจและมีส่วนร่วมต่อพันธกิจและเป้าหมายขององค์การ ความสามารถในการใช้ระบบสารสนเทศในการติดต่อกันได้ตลอดเวลาระหว่างลูกค้ายกับบริษัท ด้านที่สอง สมรรถนะด้านทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Input-based Competencies) มี 2 องค์ประกอบ คือ 1) ความรู้ ความชำนาญของพนักงาน (Employee Know-how) วัดจากความสามารถในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ระดับความรู้และทักษะใหม่ๆ ที่เพิ่มขึ้นของพนักงาน ความสามารถในการเรียนรู้ระหว่างการทำงานของพนักงาน 2) ทักษะในการสร้างความร่วมมือกับภายนอก (Skills for External Cooperation) วัดจาก ความสามารถในการรักษาผู้จัดหา (Suppliers) ความสามารถสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานที่เป็นพันธมิตร ด้านที่สาม สมรรถนะด้านการเปลี่ยนแปลง (Transformation-based Competencies) มี 3 องค์ประกอบ คือ 1) การสร้างจิตสำนึกร่วมกัน (Creation of a Collective Mind) วัดจาก ระดับการสื่อสารในองค์การที่มีความราบรื่นทั่วถึงทั้งองค์การและมีความโปร่งใส ความสัมพันธ์อันดีระหว่างพนักงานในหน่วยงาน วัฒนธรรมการพึ่งพาอาศัยกันในการปฏิบัติงานเป็นทีม ไม่ทำงานแบบตัวใครตัวมัน การมีวัฒนธรรมमानฉันท์ในองค์การไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือแตกแยกในองค์การ 2) การอุทิศตนต่อองค์การ (Organizational Commitment) วัดจาก เวลาที่พนักงานอุทิศให้แก่องค์การนอกเหนือจากเวลางานปกติ ระดับการมีส่วนร่วมของพนักงานในการร่วมกันกำหนดเป้าหมายของงานและกำหนดแนวทางให้บรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าว ระดับความจงรักภักดีต่อองค์การของพนักงาน 3) ความรวดเร็วและความยืดหยุ่นในการออกแบบผลิตภัณฑ์และการบริการใหม่ (Speed and Flexibility in Designing new Products or Services) วัดจาก ระยะเวลาที่ใช้ในการผลิต การพัฒนา การแนะนำสินค้าใหม่ การขายและการขยายตลาด ความยืดหยุ่นในด้านการพัฒนาการผลิตและการกระจายสินค้าและบริการสู่ลูกค้าและ ด้านที่สี่ สมรรถนะด้านผลผลิต (Output-based Competencies)

ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (เมษายน – มิถุนายน 2561)

คณะผู้วิจัยหมายเอาเฉพาะ ความมีชื่อเสียงขององค์กร (Reputation) ซึ่งวัดจากระดับการยอมรับในชื่อเสียงขององค์กร การยอมรับในตราสินค้า (Brand Image) ของลูกค้าระดับการยอมรับในสินค้าหรือผลการปฏิบัติงานขององค์กร ความสามารถในการกำหนดราคาสินค้าได้สูงกว่าคู่แข่ง อนึ่ง ในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรตาม คือ สมรรถนะที่สมบูรณ์ (Wealth of Competencies) โดยวัดจากผลการดำเนินงาน (Performance) ขององค์กร ใน 2 องค์ประกอบ คือ 1) ผลลัพธ์ของลูกค้า (Customer Results) ซึ่งวัดจากระดับความพึงพอใจของลูกค้า ความสามารถในการรักษาลูกค้าไว้ได้ การเพิ่มขึ้นของการติดต่อสื่อสารกับลูกค้า และอัตราการร้องเรียนจากลูกค้าที่ลดลง 2) ผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจ (Economic Results) ซึ่งวัดจาก การเพิ่มขึ้นของส่วนแบ่งทางการตลาด การมียอดขายต่อจำนวนพนักงานเพิ่มขึ้น และ ร้อยละของยอดขายที่จำหน่ายที่เพิ่มขึ้น ตัวแบบสมรรถนะที่สมบูรณ์ขององค์กรดังกล่าว ปรากฏดังภาพที่ 1.3 ต่อไปนี้



ภาพที่ 2.3 ตัวแบบรวมสมรรถนะที่สมบูรณ์
แหล่งที่มา: Escrig – Tena and Bou-Llugar, 2005: 244.

บทสรุป

จะเห็นได้ว่าการทบทวนวรรณกรรมแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะองค์การ ทำให้พบว่าแนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะองค์การนั้นมีพื้นฐานที่มาจากหลายสาขาวิชา โดยเฉพาะมีจุดเริ่มต้นจากสาขาการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ ที่มองว่า สมรรถนะองค์การนั้น เกิดขึ้นจาก 2 ปัจจัยหลัก คือ ปัจจัยภายในองค์การ (Endogenous) กับปัจจัยภายนอก (Exogenous)

ปัจจัยภายในองค์การ ได้แก่ ทรัพยากรที่มีอยู่ภายในองค์การ เช่น เงิน ที่ดิน เครื่องจักร ความรู้ ประสบการณ์ การจัดการวัฒนธรรมองค์การ และความชำนาญ เป็นต้น เป็นสิ่งที่องค์การได้สั่งสม เพิ่มพูนขึ้นโดยใช้เวลาอย่างค่อยเป็นค่อยไป ในขณะที่ปัจจัยภายนอก หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นจากการมีปฏิสัมพันธ์กับองค์การอื่นในลักษณะต่างๆ เช่น การสร้างความร่วมมือ เป็นพันธมิตร หรือการทำสัญญาร่วมกันในระยะยาว เป็นต้น การปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การดังกล่าว จะทำให้เกิดการผสมผสานกันระหว่างสมรรถนะขององค์การหนึ่งกับสมรรถนะของอีกองค์การหนึ่ง ซึ่งจะต้องส่งผลให้องค์การที่มีปฏิสัมพันธ์กันดังกล่าวมีสมรรถนะเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม นอกจากแนวคิดในสาขาการจัดการเชิงกลยุทธ์แล้ว แนวคิดจากทฤษฎีองค์การ โดยเฉพาะทฤษฎีฐานทรัพยากรองค์การ ก็มองว่า ทรัพยากรองค์การเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้้องค์การมีสมรรถนะสูง หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ ทรัพยากรองค์การถือเป็นสมรรถนะในมิติหนึ่งขององค์การ โดยทฤษฎีฐานทรัพยากรองค์การ เห็นว่า องค์การเป็นแหล่งรวมของทรัพยากรที่หลากหลาย ทั้งที่เป็นทรัพยากรที่สัมผัสได้และไม่สามารถสัมผัสได้ ทรัพยากรดังกล่าวนี้จะเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์การ และทำให้องค์การมีความได้เปรียบในการแข่งขัน ในขณะเดียวกันแนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะหลัก ซึ่งถูกพัฒนาขึ้นในทศวรรษที่ 1990 ก็มองว่าทรัพยากรองค์การดังกล่าวข้างต้นจะต้องถูกผสมผสาน ให้กลายเป็นเอกลักษณ์ที่โดดเด่นขององค์การ สิ่งดังกล่าวจึงจะเรียกว่า เป็นสมรรถนะหลักขององค์การ กล่าวอีกนัยหนึ่งแนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะหลัก เน้นถึงความสามารถขององค์การในการผสมผสานความรู้ ความชำนาญ และเทคโนโลยีที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะขององค์การ เพื่อนำไปสู่การผลิตสินค้าและบริการที่มีลักษณะพิเศษ ไม่เหมือนใคร ทำให้ลูกค้าและผู้ให้บริการเกิดความพึงพอใจ อันจะนำไปสู่การเจริญเติบโตและความได้เปรียบขององค์การต่อไป

หลังจากได้พิจารณาแต่ละตัวแบบอย่างรอบคอบแล้ว เห็นว่า ตัวแบบสมรรถนะองค์การที่ถูกพัฒนาขึ้นโดย Lado et al. (1992) และตัวแบบสมรรถนะองค์การที่พัฒนาขึ้นโดย Escrig – Tena and Bou-Llusar (2005) เป็นตัวแบบที่น่าสนใจเนื่องจากตัวแบบดังกล่าวถูกพัฒนาขึ้นจากรากฐานทฤษฎีที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งตัวแบบดังกล่าวได้แยกสมรรถนะองค์การออกเป็น 5 องค์ประกอบ คือ สมรรถนะด้านการจัดการ (Managerial Competencies) สมรรถนะด้านทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Input-based Competencies) สมรรถนะด้านการเปลี่ยนแปลง (Transformation-based Competencies) สมรรถนะด้านผลผลิต (Output-based Competencies) และ สภาพแวดล้อมขององค์การ (Environment) จากองค์ประกอบทั้ง 5 ด้าน สามารถอธิบายสมรรถนะขององค์การได้ค่อนข้างครอบคลุมทั้งส่วนที่เป็นปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกองค์การ ซึ่งเห็นว่ามี ความเหมาะสมหากนำมาประยุกต์ใช้ในการอธิบายสมรรถนะองค์การในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการสมรรถนะในการดำเนินงานซึ่งครอบคลุมปัจจัยต่างๆขององค์การ

ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (เมษายน – มิถุนายน 2561)

ไม่ว่าจะเป็น ทรัพยากรองค์การ การจัดการ ความโปร่งใส และเป็นธรรมในการดำเนินงาน เป็นต้น ด้วยเหตุผลที่กล่าวมา ผู้ศึกษาจึงตัดสินใจที่จะนำเอาตัวแบบสมรรถนะองค์การดังกล่าว มาเป็นแนวทางในการพัฒนาตัวแบบสมรรถนะองค์การในครั้งนี้ อย่างไรก็ตามเพื่อให้มีความกระชับชัดเจนและมีความเฉพาะเจาะจงในการให้นิยามและมีความเป็นไปได้ในการศึกษา ผู้ศึกษาจึงได้ปรับองค์ประกอบของสมรรถนะบางตัวเสียใหม่ โดยคงเหลือจำนวนองค์ประกอบของสมรรถนะองค์การ 4 องค์ประกอบ ดังนี้คือ สมรรถนะด้านผลการดำเนินงาน (Performance-based Competencies) สมรรถนะด้านการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Managerial-based Competencies) สมรรถนะด้านทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Input-based Competencies) สมรรถนะด้านการเปลี่ยนแปลง (Transformation-based Competencies) และได้ตัดองค์ประกอบด้านสภาพแวดล้อมขององค์การออกไป ทั้งนี้เพราะองค์ประกอบด้านสภาพแวดล้อมขององค์การนั้นเกี่ยวข้องกับมิติของเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การ (Hilderbrand and Grindle, 1994 : 6 ; Zwanikken, 1995 : 9) สำหรับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นนั้น องค์ประกอบด้านสภาพแวดล้อม นอกจากจะเกี่ยวข้องกับมิติของเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังเกี่ยวข้องกับมิติอื่นๆอีกหลายมิติอีก เช่น วัฒนธรรมของชุมชน ความรู้และทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบด้านสภาพแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวคิดที่ใหญ่และมีความซับซ้อน ครอบคลุมในหลายมิติ ในการศึกษาครั้งนี้กำหนดให้หน่วยในการวิเคราะห์เป็นระดับองค์การ หากนำองค์ประกอบด้านสภาพแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาศึกษาด้วย ก็จะต้องเก็บรวบรวมข้อมูลของสภาพแวดล้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับชุมชนจากประชาชนซึ่งเป็นข้อมูลระดับปัจเจกของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วนำข้อมูลที่ไดมารวมเพื่อให้ได้ข้อมูลเพียงหน่วยเดียวที่มีระดับการวัดเป็นข้อมูลระดับองค์การ ผู้ศึกษาจึงขอตัดองค์ประกอบด้านสภาพแวดล้อมออก ดังนั้นจึงทำให้กรอบแนวคิดหรือกระบวนการค้นในการศึกษาครั้งนี้สอดคล้องกับกรอบแนวคิดที่ Escrig – Tena and Bou-Llugar (2005) พัฒนขึ้นจากทฤษฎีฐานทรัพยากรองค์การและแนวคิดของ Lado et al. (1992) ที่ประกอบด้วยแนวคิดซึ่งเป็นองค์ประกอบของสมรรถนะองค์การ 4 ด้าน คือ สมรรถนะด้านการจัดการ (Managerial Competencies) สมรรถนะด้านทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Input-based Competencies) สมรรถนะด้านการเปลี่ยนแปลง (Transformation-based Competencies) และสมรรถนะด้านผลผลิต (Output-based Competencies) โดยมุ่งเน้นถึงผลการดำเนินงาน (Performance) ซึ่ง Lado et al. (1992: 86-87) ได้ให้นิยาม สมรรถนะด้านผลผลิต (Output-based Competencies) ว่าหมายถึงผลผลิตขององค์การไม่ว่าจะเป็นผลผลิตทางกายภาพ (Physical Outputs) และผลผลิตที่ไม่สามารถมองเห็นได้ (Invisible Outputs) จะเห็นได้ว่าจากความหมายที่ได้กล่าวมา สมรรถนะด้านผลผลิตเป็นผลที่เกิดจากการดำเนินงานขององค์การ การวัดผลผลิตขององค์การจึงสามารถที่จะวัดได้จากผลการดำเนินงานขององค์การ

จากแนวคิดที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของสมรรถนะองค์การทั้ง 4 ด้าน ที่กำหนดไว้ในกรอบความคิดเมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดแล้ว Lado et al. (1992: 82-87) เห็นว่าสมรรถนะด้านการจัดการมีอิทธิพลต่อ (Influence) สมรรถนะด้านทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Resources-based Competencies)

ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (เมษายน – มิถุนายน 2561)

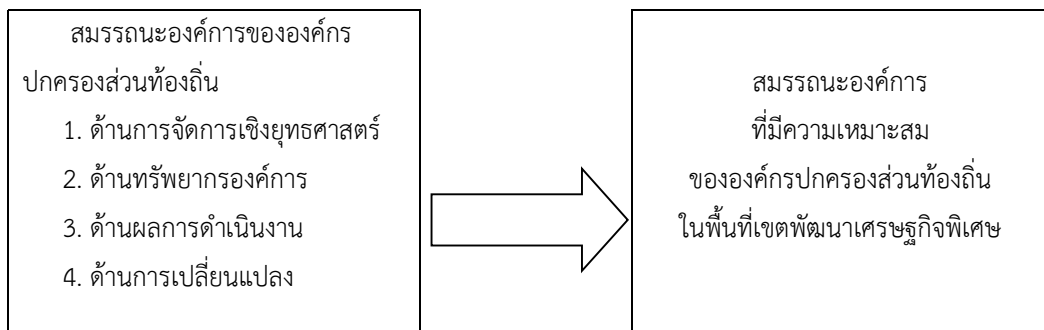
สมรรถนะด้านการเปลี่ยนแปลง (Transformation-based Competencies) และสมรรถนะด้านผลผลิต (Output-based Competencies) ด้วยเหตุผลที่ว่าสมรรถนะองค์การทั้งสามด้าน ส่วนใหญ่จะเกิดจากการตัดสินใจและการลงมือดำเนินการ (Decisions and Actions) ของผู้บริหารระดับสูงขององค์การ ในขณะเดียวกัน Lado et al. ก็เห็นว่า สมรรถนะด้านทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า มีความสัมพันธ์กับสมรรถนะด้านการเปลี่ยนแปลง และสมรรถนะด้านผลผลิต ด้วยเหตุผลที่ว่า ความพร้อมด้านทรัพยากรขององค์การจะทำให้้องค์การมีความสามารถในการพัฒนาสมรรถนะด้านการเปลี่ยนแปลง และสมรรถนะด้านผลผลิตได้ ในส่วนของสมรรถนะด้านการเปลี่ยนแปลง Lado et al. เห็นว่า เป็นความสามารถขององค์การที่จะเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าให้เป็นผลผลิตที่มีคุณค่า สมรรถนะด้านการเปลี่ยนแปลงจึงมีอิทธิพลต่อสมรรถนะด้านผลผลิต

ผู้ศึกษา ใช้ตัวแบบสมรรถนะองค์การของ Lado et al. (1992) และ Escrig – Tena and Bou-L. lusal (2005) เป็นแนวทางเบื้องต้นในการกำหนดสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดและพัฒนาเป็นการนำเสนอกระบวนการทัศน์เบื้องต้น เพื่อใช้เป็นแนวทางศึกษาสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษต่อไป

สำหรับตัวผู้ศึกษา หลังจากที่ได้ทบทวนวรรณกรรมแนวคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะขององค์การแล้ว เพื่อให้ได้แนวทางในการนำเสนอที่เกี่ยวกับสมรรถนะองค์การที่ชัดเจน จึงได้พยายามสรุปสาระสำคัญโดยแยกเป็นประเด็น ดังต่อไปนี้

- 1) สมรรถนะองค์การ หมายถึง ชีตความสามารถขององค์การที่เกิดจากปัจจัยด้านต่างๆ ขององค์การ ทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก
- 2) สมรรถนะองค์การเป็นปัจจัยหรือเป็นเครื่องมือที่้องค์การใช้ในการส่งเสริมการปฏิบัติงานขององค์การ เพื่อให้้องค์การมีผลการปฏิบัติงานที่ดี หรือ ให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายของ้องค์การ
- 3) สมรรถนะองค์การเป็นสิ่งที่สามารถผสมผสานกันเพื่อให้ได้สมรรถนะที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับงานหรือภารกิจที่จะต้องทำ

จากข้อสรุปดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่าคำนิยามของสมรรถนะองค์การ ที่ให้ไว้โดย Lado et al. (1992: 82) ที่ว่า สมรรถนะองค์การ หมายถึง ความสามารถของ้องค์การในด้านการจัดการที่มียุทธศาสตร์ ความสามารถในการใช้ทรัพยากร้องค์การ ความสามารถในการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรไปสู่ผลผลิต และความสามารถในการสร้างผลผลิตของ้องค์การ เป็นคำนิยามที่อธิบายแนวคิดของสมรรถนะองค์การที่จะใช้ในการศึกษาครั้งนี้ได้ค่อนข้างครอบคลุม ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงจะยึดถือเอาคำนิยามดังกล่าว เป็นแนวทางในการนำเสนอกระบวนการทัศน์เบื้องต้นที่สร้างขึ้นซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้



ภาพที่ 1 : แสดงกระบวนการพื้นฐานเบื้องต้นในการพัฒนาสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ซึ่งผู้ศึกษาจะวิเคราะห์แนวคิดของกระบวนการพื้นฐานเบื้องต้นในการพัฒนาสมรรถนะองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่เกิดขึ้น ดังนี้

สมรรถนะด้านการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ หมายถึง ในการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประกอบด้วย มีการกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีส่วนร่วม มีการปฏิบัติงานที่ยึดถือตามแนวทางตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ ซึ่งให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานและการใช้งบประมาณที่ตรงกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ และ มีการประเมินผลสำเร็จในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ในแต่ละด้าน โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการแต่ละโครงการ และมีการประเมินผลความสำเร็จในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้

สมรรถนะด้านทรัพยากรองค์กร หมายถึง ความสามารถในการจัดการทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน 2 มิติ คือ 1) มีความสามารถในการจัดการด้านการเงิน ที่สามารถมีรายได้ไม่ต่ำกว่าประมาณการ มีการใช้งบประมาณโดยเรียงตามลำดับความสำคัญ สามารถพิจารณางบประมาณได้ตามแผนที่กำหนดโดยที่ไม่มีการโอนหรือเปลี่ยนแปลงประเภทงบประมาณจากที่กำหนด มีการจัดทำรายงานการเงินประจำปี และมีการควบคุมตรวจสอบโดยหน่วยงานจากภายนอก 2) ความสามารถในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดทำฐานข้อมูลอัตราค่าจ้างคน มีการวิเคราะห์ความต้องการอัตราค่าจ้างในปัจจุบันและอนาคต มีการจัดทำแผนอัตราค่าจ้างตามข้อมูลที่วิเคราะห์ มีการสรรหาบุคลากรที่มีคุณสมบัติตรงกับตำแหน่งงานที่รับผิดชอบ สามารถสรรหาบุคลากรได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในแผนอัตราค่าจ้าง มีการส่งเสริมให้บุคลากรได้มีโอกาสรับการฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้ในเรื่องงานที่ตนรับผิดชอบ มีระบบและกลไกในการสร้างแรงจูงใจแก่บุคลากร มีการสร้างแรงจูงใจตามกลไกที่กำหนด มีการกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จของการดำเนินงานและแจ้งให้แก่บุคลากรได้รับรู้ และมีการประเมินผลการดำเนินงานของพนักงานตามตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้น

สมรรถนะด้านผลการดำเนินงาน หมายถึง ผลที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จขององค์การในการที่ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประกอบด้วย มีผลสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายตามข้อบัญญัติ/เทศ

ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (เมษายน – มิถุนายน 2561)

บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมากกว่าร้อยละ 80 ผลสำเร็จของการจัดเก็บรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง เมื่อเทียบกับทะเบียนคุมผู้ชำระภาษีเพิ่มขึ้นตั้งแต่ร้อยละ 5 ขึ้นไป มีผลสำเร็จของการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายลงทุนมากกว่าร้อยละ 80 มีร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการมากกว่าร้อยละ 90 ขึ้นไป มีผลสำเร็จของโครงการ/กิจกรรมที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอย่างน้อย 1 โครงการขึ้นไป ไม่มีข้อทักท้วงเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณจาก สตง./จังหวัด/สธ. หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สมรรถนะด้านการเปลี่ยนแปลง หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักการทำงานที่ช่วยให้การปฏิบัติงานสามารถเปลี่ยนแปลงทรัพยากรไปสู่ผลผลิตที่มีคุณค่า โดยหลักดังกล่าวประกอบด้วย การดำเนินงานที่มีหลักนิติธรรม การดำเนินงานด้วยความโปร่งใส การดำเนินการอย่างมีความรับผิดชอบต่อการที่ถูกรตรวจสอบ การดำเนินงานที่ยึดหลักความคุ้มค่า การดำเนินงานที่ยึดหลักการมีส่วนร่วม การดำเนินงานที่ยึดหลักคุณธรรม การดำเนินงานที่ยึดหลักความเสมอภาค

เอกสารอ้างอิง

โกวิทย์ พวงงาม. (2552). การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. รากฐานประชาธิปไตยและทิศทางสู่สังคมไทยในอนาคต.

วารสารการบริหารท้องถิ่น, 2(2), 1 – 14.

บุญศรี พรหมมาพันธ์ และเสน่ห์ จัตุ. (2550). แบบจำลององค์การบริหารส่วนตำบลสู่องค์กรมุ่งเน้นกลยุทธ์

โดยนำ *Balanced Scorecard* มาประยุกต์ใช้. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

พิธีสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ. (2546). รายงานวิจัยเรื่องการพัฒนาศักยภาพการบริหาร

จัดการองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. ขอนแก่น: โรงพิมพ์พระธรรมขันธ์.

_____. (2551). ภาควิชาส่วนในการบริหารรัฐกิจ. วารสารการบริหารท้องถิ่น, 1(2), 20 – 42.

ระนิลา อ่อนประดิษฐ์. (2550). ผลกระทบของการนำรูปแบบการบริหารแบบเศรษฐกิจพิเศษที่มีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนแขวงสะหวันนะเขต สปป.ลาว. วารสารการบริหารท้องถิ่น, 10(2), 44 – 69.

วิมล ปันคง. (2557). เขตเศรษฐกิจพิเศษพื้นที่ชายแดนกับการรองรับ AEC. สืบค้นเมื่อ 4 พฤษภาคม 2560, จาก

http://m.itd.or.th/detail-report.php?report_id=618.

เสน่ห์ จัตุ. (2554). การพัฒนาขีดสมรรถนะบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2558). การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ของไทย. สืบค้นเมื่อ 7 พฤษภาคม 2558, จาก <http://www.nesdb.go.th> .

_____. (2558). เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย . สืบค้นเมื่อ 7 พฤษภาคม 2558, จาก <http://www.nesdb.go.th> .

Amit, R., & Schoemaker, P. J. (1993). Strategic Assets and Organizational Rent. *Strategic Management Journal*, 14(January), 33 – 46.

- Escrig –Tena, A., & Bou-Llusar, J. (2005). A Model for Evaluating Organizational Competencies: An Application in the Context of a Quality Management Initiative. *Decision Sciences*, 36 (May), 221-257.
- Hilderbrand, M. E. & Grindle, M. S. (1994). *Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector*. Prepared Paper for the United Nations Development Programme, Pilot Study of Capacity Building. Harvard University Harvard Institute for International Development. Retrieved July 14, 2016, from <http://mirror.undp.org/magnet/cdrb/parti>.
- Lado, Augustine A., Boyd, Nancy G., & Wright, P. (1992). A Competency-Based Model of Sustainable Competitive Advantage: Toward a Conceptual Integration. *Journal of Management*, 18 (March), 77-91.
- Zwanikken, M. (1995). Sierra Leone: December 1994 Public Sector Management Capacity Assessment & Decentralization Mission. In *Handbook on Capacity Assessment Methodologies: An Analytical Review*. Thomas J. Hopkins, Consultant. Retrieved July 14, 2016, from <http://mirror.undp.org/magnet/cdrb/CAPMET>.

Translated Thai References

- Juito, S. (2011). *The Staff Competency Development of Local Administration Organization*. National Research Council of Thailand. (In Thai)
- Kamnuansilpa, P., & Wongthanavas, S. (2003). *Management potential development of Tambon administration organizations in the Northeast of Thailand*. Khon Kaen: Prathamakhant Print house. (In Thai)
- _____. (2008). Strategic Partnership: A Management Initiative for Public Administration. *Local Administration Journal*, 1(2), 20 – 42.
- Office of The National Economic and Social Development Board. (2015). *Development of the Special Economic Zone of Thailand*. Retrieved May 7, 2017, from <http://www.nesdb.go.th>. (In Thai)
- Office of The National Economic and Social Development Board. (2015). *Special Economic Zone in Thailand*. Retrieved May 7, 2017, from <http://www.nesdb.go.th>. (In Thai)
- Onpadith, V. (2017). Impact of Special Economic Administration on the Quality of Life of the Population in Savannakhet Province, Lao PDR. *Local Administration Journal*, 10(2), 44 – 69.

- Prommapun, B., & Juito, S. (2007). *The Administration Model Development of local Government Organization for High Competency Organization*. Bangkok: Nation Research Council of Thailand. (In Thai)
- Puang-ngam, K. (2009). The Basis for Democracy and the Direction of Thai People in the Future. *Local Administration Journal*, 2(2), 1 – 14.
- Punkong, W. (2014). *Special Economic Zone border area with AEC support*. Retrieved May 4, 2017, from http://m.itd.or.th/detail-report.php?report_id=618. (In Thai)